

## CHAPITRE 6A

# Assainissement : qui fait quoi ?

Jean-Marie Ily, Charlotte Kalinowski, André N'Guessan



## OBJECTIFS DU CHAPITRE

- Avoir, dans un contexte donné, une vision précise des rôles et responsabilités des différents acteurs institutionnels et opérationnels en matière d'assainissement.
- Faire des choix pertinents et cohérents dans la répartition des rôles et responsabilités sur un territoire, en accord avec la législation en vigueur dans le pays.
- Fixer ces choix par des documents officiels (politiques et stratégies nationales, contrats, règlements) et des mécanismes de suivi et de contrôle.
- Organiser et animer des espaces de concertation afin d'assurer la bonne coordination des actions entre acteurs et la prise en compte de leurs besoins et attentes.

Faire progresser l'assainissement sur un territoire nécessite une répartition claire des rôles et responsabilités de chaque partie prenante, comme le résume la figure n° 1.

Cette répartition doit s'appuyer sur une évaluation réaliste des capacités de chacun. Quelle que soit la répartition arrêtée, il est important qu'elle soit fixée par des cadres clairs, précis et adaptés au contexte local : lois, règlements, normes, contrats, etc.

Des espaces d'échanges doivent favoriser la concertation et la bonne coordination entre acteurs afin de proposer des politiques publiques mieux adaptées, d'assurer la pérennité et la performance des services et de veiller à la satisfaction des usagers.

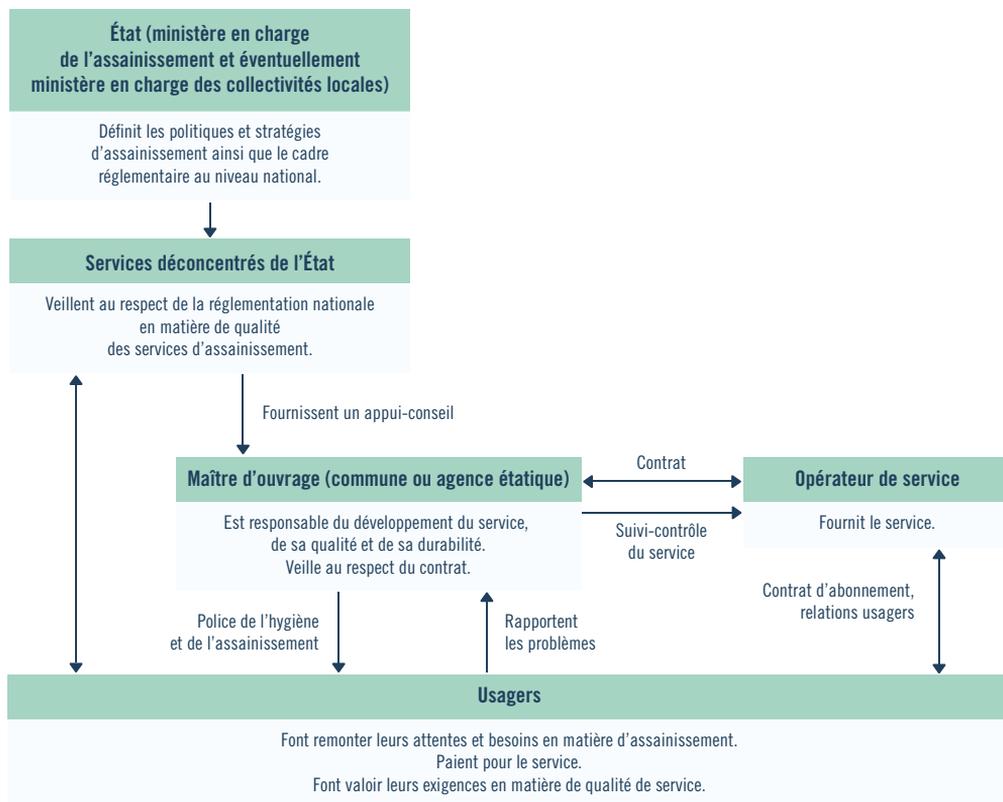


FIGURE N° 1

### Les différents acteurs d'un service d'assainissement des eaux usées au niveau local et leurs interactions

# I. LES USAGERS

## 1. Un acteur central

Bien souvent oublié par les décideurs et les techniciens, l'utilisateur doit être placé au centre de toute démarche de développement et d'amélioration d'un service d'assainissement. Il doit être associé autant que possible au suivi de la fourniture du service, par exemple *via* un représentant des habitants d'un quartier ou une association d'utilisateurs (voir à ce sujet le dernier paragraphe de ce chapitre et le [chapitre 5C](#)).

Mais attention, mettre l'utilisateur au cœur du service ne veut pas dire qu'il faut en faire un « assainisseur ». Les solutions communautaires d'autogestion de l'assainissement par les habitants d'un village ou d'un quartier, aussi séduisantes soient-elles sur le papier, aboutissent souvent à des échecs. En effet, gérer un service des eaux usées nécessite non seulement la mobilisation de nombreuses compétences techniques et financières, mais également des moyens et capacités de communication, rarement à la portée d'une association d'habitants. L'assainissement est à ce titre une affaire de professionnels.

## 2. Les catégories d'utilisateurs et leurs demandes

On distingue plusieurs catégories d'utilisateurs, dont les pratiques et attentes en matière d'assainissement diffèrent fortement.

En premier lieu, il y a les **utilisateurs domestiques**, aussi appelés « ménages ». Tous les ménages n'ayant pas la même demande en assainissement (voir l'encadré ci-dessous), on essaiera de la cerner au mieux afin de proposer aux familles un service adapté à leurs besoins, à leurs pratiques et à leur volonté à payer. C'est un gage d'adhésion des populations aux solutions proposées, et donc de durabilité du service.



Réunion de discussion avec les futurs utilisateurs domestiques d'un réseau d'égouts au Laos.

Il y a également des usagers « spéciaux », ou usagers non domestiques.

- **Les établissements publics** tels que les administrations ou les écoles. Ils rejettent des eaux usées dont la composition est similaire à celle des eaux usées domestiques, mais produites en plus grande quantité et avec plus d'irrégularité, puisqu'ils sont fermés la nuit, le week-end et les jours fériés.
- **Les industries et certains artisans**, comme les ateliers de mécanique ou les teintureries. Ils rejettent des eaux usées à forte charge polluante, qui doivent obligatoirement subir un prétraitement spécifique avant d'être mêlées aux eaux usées domestiques. Pour la plupart des réglementations nationales, elles doivent être prises en charge par une filière d'évacuation et de traitement séparé, à la charge de l'industriel ou de l'artisan.
- **Les hôpitaux et centres de santé**. Ils rejettent des eaux usées chargées de sang, potentiellement contaminées par des agents pathogènes et contenant de forts taux de résidus de produits chimiques et pharmaceutiques. Ces eaux nécessitent un prétraitement avant d'être prises en charge par la filière eaux usées domestiques voire, si nécessaire, par une filière spécifique.

### 3. Le ménage comme principal financeur

Le ménage est le principal financeur de l'assainissement. Dans la grande majorité des cas, il investit lui-même dans ses équipements sanitaires (maillon « accès »). En outre, il finance, au travers des impôts, taxes et redevances, le maillon « évacuation » : camion de vidange, réseau d'égouts, ainsi que le traitement des eaux usées et des boues de vidange.

### 4. Disposer d'un service de qualité est un droit !

L'assainissement est un droit reconnu par les Nations unies, comme l'a rappelé récemment la déclaration de son Assemblée générale du 17 décembre 2015.

L'utilisateur, en particulier l'utilisateur domestique, est le principal bénéficiaire de l'amélioration des conditions sanitaires et environnementales de son habitation, de son quartier et de sa ville. Souvent, en particulier en milieu urbain, il ressent de manière aiguë le manque d'assainissement : eaux grises déversées dans les rues, vidanges sauvages des fosses devant les habitations, absence d'endroits sains et adaptés pour la défécation, prolifération des maladies dans les quartiers denses, problèmes de voisinages, etc. En tant que citoyen et électeur, il est en droit d'interpeller les pouvoirs publics afin que ces derniers améliorent la salubrité de sa localité.

## La notion de « demande » en assainissement

La notion de « demande » en assainissement traduit le niveau de satisfaction que les populations retirent du service existant. Elle renseigne sur leurs priorités, leurs pratiques, leurs attentes ainsi que sur leur capacité et leur volonté à payer en fonction des niveaux de services proposés. Elle permet d'appréhender la situation existante et celle attendue d'après le point de vue des usagers du service, et non selon des considérations purement techniques.

Subjective et plus complexe à évaluer que la seule « capacité à payer », cette notion est parfois traduite comme une formule de calcul figée – et un peu arbitraire – du montant qu'un ménage peut consacrer à l'assainissement. Or, dans le budget des ménages, la « demande » en assainissement entre en concurrence avec d'autres biens et services : fourniture d'eau potable, d'énergie, accès à la téléphonie, amélioration de l'habitat ou encore achat d'appareils électroménagers (réfrigérateur, cuisinière, climatiseur, téléviseur, etc.).

La demande en assainissement est souvent latente, c'est-à-dire qu'elle est ressentie comme utile par le ménage mais n'est pas toujours spontanément et clairement formulée. Elle doit être stimulée au moyen de campagnes d'information et de marketing.

La demande peut être évaluée grâce à des enquêtes menées auprès des ménages, des réunions communautaires ou des groupes de discussion (sur ce sujet, voir le [chapitre 3B](#)). Les conclusions tirées de l'analyse de la demande donneront des orientations claires et précises sur le niveau de service approprié ainsi que des informations sur la volonté des usagers à en supporter les charges.

Source : adapté de ROGER G., *Analyser la demande des usagers – et futurs usagers – des services d'eau et d'assainissement dans les villes africaines*, 2011.

## II. LES OPÉRATEURS, FOURNISSEURS DE SERVICES D'ASSAINISSEMENT

On les appelle « opérateurs », « exploitants », « gestionnaires » ou encore « fournisseurs » de services : leur rôle est de proposer, sur la base d'un cahier des charges et à la demande du maître d'ouvrage, un service d'assainissement aux usagers.

Petits ou gros, en réseaux ou en services de vidange, de traitement... en assainissement, on trouve des opérateurs très différents. Ils peuvent être publics ou privés, formels ou informels. Dans ce dernier cas, ils ne disposent pas de statuts légaux, ne sont pas officiellement enregistrés, ne paient pas d'impôts et ne sont pas reconnus par les pouvoirs publics.

Dans les villes en développement, ce secteur informel est très présent, notamment à travers de petits opérateurs privés de vidange manuelle ou mécanique. Ceux-ci sont bien souvent les principaux fournisseurs de services d'évacuation des eaux usées et des boues, voire les seuls. Plutôt que de l'ignorer, il est préférable de s'appuyer sur cette offre existante, la soutenir, la développer, l'encadrer, la régulariser et la former, tout en évitant de l'étouffer sous des lourdeurs bureaucratiques.

Il est plus rare de rencontrer des opérateurs privés de réseaux d'égouts et de stations de traitement, car la rentabilité de ces services, s'ils sont gérés isolément, est délicate à assurer dans un cadre commercial. Toutefois, il existe des cas de figure où, comme à Kumasi, au Ghana, un opérateur privé assure depuis plus de vingt ans l'exploitation du service d'assainissement en réseau pour le compte de la mairie. Dans de petites villes d'Asie (Laos, Cambodge), le Gret a également appuyé plusieurs services d'assainissement par mini-égouts, délégués à des opérateurs privés. Afin d'assurer leur rentabilité et de faciliter le recouvrement des coûts, les autorités publiques ont souhaité confier ce service à des opérateurs également en charge du service d'eau, de collecte des déchets et/ou de distribution d'électricité.



Opérateur privé de vidange de la ville de Diawara (Sénégal).

## III. LE MAÎTRE D'OUVRAGE

### 1. Quel est son rôle ?

Le maître d'ouvrage est la personne morale responsable du service (développement et fonctionnement). Il a pour rôle de planifier et de faire financer le développement des services d'assainissement sur son territoire de compétence et d'assurer la bonne coordination entre les acteurs, en accord avec les réglementations et la stratégie nationale. De la même façon, il répartit les missions, fixe les cadres de fonctionnement des différents services dont il a la charge, veille au respect des « règles du jeu » qu'il a fixées et à la satisfaction de tous les acteurs.

#### 1.1 Planifier l'assainissement

Planifier, c'est développer une vision dans le temps et dans l'espace des besoins en matière de développement des services. C'est les hiérarchiser et les chiffrer, puis veiller à ce que tous les acteurs mettent en œuvre les orientations prises. Le [chapitre 3A](#) est consacré à la planification.

#### 1.2 Développer les services

Le maître d'ouvrage finance, ou fait financer, les investissements en mobilisant des ressources auprès de l'État, d'une banque ou encore d'un partenaire du développement.

Il définit les services à développer (sur la base des documents de planification et des études de faisabilité) en cohérence avec la demande réelle des usagers et les contraintes sanitaires et environnementales locales. Il fixe les cahiers des charges, commande les études et travaux et assure leur contrôle qualité (voir à ce sujet le [chapitre 5C](#)). Même s'il les confie à un ou à plusieurs opérateurs (publics ou privés), le maître d'ouvrage reste propriétaire des ouvrages et équipements qu'il a financés. Il doit suivre l'état de ce patrimoine en continu et veiller à son renouvellement, si nécessaire.

#### 1.3 Fixer les règles et répartir les rôles

Une fois les infrastructures construites, c'est encore le maître d'ouvrage qui fixe, dans le respect des normes nationales, les règles à respecter par chacun des acteurs : qui gère quoi ? Qui paie quoi ? Quels types d'eaux usées peut-on évacuer, par quels moyens et comment les traiter ?

Pour fixer ces règles et les faire respecter, le maître d'ouvrage dispose de divers moyens et outils juridiques.

- **Le règlement local d'assainissement** qui, en fonction des conditions locales, fixe les prestations assurées par le(s) service(s) d'assainissement, les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires, ainsi que les pratiques interdites et les sanctions en cas de non-respect de ce règlement.
- **La police de l'assainissement** qui, en fonction des contextes, peut être exercée par des agents municipaux assermentés ou des agents de l'État. Ceux-ci doivent disposer des moyens nécessaires pour parcourir l'espace public, repérer, caractériser, mémoriser et sanctionner (ou transmettre le signalement) d'éventuelles infractions à la réglementation nationale et locale : rejet « sauvage » d'eaux usées, raccordement clandestin au réseau, dégradation (volontaire ou non) d'un équipement public, etc. Cette police de l'assainissement peut s'exercer conjointement avec la police de l'urbanisme, de l'environnement, etc.
- **Les contrats**, qui établissent les relations entre deux parties prenantes du service ainsi que leurs droits et devoirs respectifs : contrat entre l'exploitant du service d'assainissement en réseau et ses abonnés, contrat de délégation de service entre le maître d'ouvrage et un exploitant privé, etc. (à ce sujet, voir le [chapitre 5A](#)).

#### 1.4 Sensibiliser et promouvoir l'adhésion au service

La sensibilisation est une fonction qui peut être mise en œuvre par le maître d'ouvrage par le biais de campagnes de sensibilisation à l'hygiène et aux bonnes pratiques en matière d'assainissement : visites à domicile, événements de masse comme les concerts ou les émissions de radio, diffusion de messages *via* les réseaux sociaux et les TIC, etc. Pour cela, il peut travailler conjointement avec les services déconcentrés de l'État, des ONG ou des organisations d'habitants. Il peut également impulser des campagnes de sensibilisation en milieu scolaire, en lien avec les services de l'Éducation nationale.

La promotion d'une offre d'installation sanitaire améliorée et les campagnes de marketing pour un service de vidange ou d'assainissement en réseau sont généralement menées par l'opérateur de service, qui peut bénéficier de l'appui technique et financier du maître d'ouvrage.

#### 1.5 Suivre et réguler le service

Afin de veiller au bon fonctionnement du service, au respect du cadre réglementaire et s'assurer que chacune des parties prenantes s'acquitte de ses devoirs et voit ses droits respectés, le maître d'ouvrage doit suivre son service avec régularité et rigueur.

Si un dysfonctionnement est détecté (présence d'une mare d'eaux usées dans une rue, déséquilibres financiers dans l'exploitation du service, pollution persistante des eaux rejetées par une station de traitement, etc.), le maître d'ouvrage doit pouvoir rapidement décider des mesures correctives à mettre en œuvre. Il opère donc, à son niveau, un premier degré de régulation du service. Le maître d'ouvrage doit ensuite s'assurer que ces mesures sont appliquées sur le long terme et que tout a été mis en œuvre pour régler ces problèmes.

Le suivi-contrôle (ou suivi/régulation) du service par le maître d'ouvrage doit s'appuyer à la fois sur l'analyse d'indicateurs de performance et de qualité technique et financière, mais également sur la satisfaction des usagers.

Ce suivi du service permet également au maître d'ouvrage de suivre l'état de son patrimoine et d'anticiper les futurs besoins en matière de maintenance ou de renouvellement.

Pour plus détails sur le suivi-contrôle des services, vous pouvez vous référer au [chapitre 5C](#).

## 2. Qui sont les maîtres d'ouvrage ?

### 2.1 Des acteurs différents selon le contexte national

Dans les pays francophones, le maître d'ouvrage du service d'assainissement est le plus souvent l'autorité municipale (lorsque cette compétence a été transférée par l'État aux collectivités locales), mais aussi parfois un département ministériel ou une agence de l'État (entreprise ou établissement publics). Dans des pays ayant d'autres traditions juridiques et des cadres institutionnels différents, le maître d'ouvrage peut se situer à un niveau de collectivité locale supérieur, comme dans les États fédérés brésiliens.

Parfois, l'État peut piloter en direct des travaux ou de grand projets d'infrastructures voire, lorsque la compétence assainissement n'est pas transférée, exercer lui-même la maîtrise d'ouvrage des services à travers le ministère en charge de l'assainissement des eaux usées et ses services déconcentrés, une agence technique ou une entreprise publique. Ainsi, au Sénégal, la compétence de maîtrise d'ouvrage (et d'exploitant) pour l'assainissement en milieu urbain est dévolue à l'Office national de l'assainissement du Sénégal (Onas), établissement public national. Il en va de même au Burkina Faso, avec l'Office national de l'eau et de l'assainissement (Onea), ou encore au Liban où les Établissements régionaux des eaux (établissements publics sous la tutelle du ministère de l'Énergie et de l'Eau) ont la compétence légale de maîtrise d'ouvrage du service.

Le principal avantage d'une maîtrise d'ouvrage étatique est de pouvoir regrouper des compétences de bon niveau au sein d'une même agence technique, ce qui lui donne plus de poids politique et une plus grande garantie auprès des financeurs (État et bailleurs de fonds internationaux). Un opérateur national permet également de bénéficier de quelques économies d'échelle (sur les achats, la recherche et développement, etc.).

Il existe toutefois un risque que ces agences nationales mobilisent tous les moyens et capacités en matière de planification au détriment de l'échelle locale. Ces services ou organisations de rang national peuvent mal connaître les réalités du terrain ainsi que les contingences locales, ce qui peut les conduire à développer des planifications ou des services inadaptés aux spécificités de certains contextes d'intervention. Les communes, en l'absence de compétences transférées, ont beaucoup de mal à se positionner vis-à-vis de ces agences étatiques comme des interlocuteurs crédibles en matière d'assainissement, et de ce fait à faire entendre leurs attentes et besoins.

## 2.2 La commune, échelle incontournable de la coordination

La commune – ou toute autre entité en charge de la gestion de la ville – doit être pleinement associée à toutes les étapes du développement et du suivi du service, qu'il s'agisse d'une « collectivité locale » à part entière (c'est-à-dire dotée d'une personnalité juridique et morale et dirigée par une assemblée délibérante indépendante de celle de l'État), d'un simple démembrement de l'État central ou encore qu'elle ait ou non la « compétence transférée » en termes de maîtrise d'ouvrage de l'assainissement.

En effet, la planification de la ville doit se penser en même temps que celle de l'assainissement : si l'on définit des zones à bâtir, il est indispensable de songer d'abord à les assainir. Le bon fonctionnement d'autres services urbains, tels que la gestion des eaux pluviales, des déchets solides ou l'approvisionnement en eau potable, interagit avec la gestion des eaux usées. Or, bien souvent, au moins l'un de ces services est sous la compétence de l'autorité municipale.

Il faut également penser le développement du service d'assainissement sur un territoire en lien avec d'autres domaines, comme la santé ou l'éducation.

Enfin, une collectivité locale constitue une échelle de représentation politique : les citoyens doivent pouvoir exprimer, par le biais de leurs représentants, leurs attentes vis-à-vis de la qualité du service et de son développement.

Afin d'assurer cette coordination, la commune peut mettre en œuvre un cadre de concertation local pour l'assainissement (voir le paragraphe VI.2).

## IV. L'ÉTAT ET SES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Pour développer des services publics d'assainissement, les différentes parties doivent pouvoir se situer dans des politiques nationales adaptées et des cadres réglementaires (ou « règles du jeu ») clairs, réalistes et pertinents. L'État et ses services ont pour rôle de créer cet environnement favorable.

En fonction des pays, la compétence « assainissement liquide » est localisée au sein du ministère en charge de l'assainissement : le ministère de l'Hydraulique par exemple, ou parfois le ministère de l'Environnement. Dans tous les cas, les interactions sont fortes avec les autres compétences de l'État : ministère des Finances publiques, de l'Urbanisme, des Collectivités territoriales, de la Santé publique et même de l'Éducation.

Tous les acteurs, qu'ils soient publics, privés ou associatifs, doivent s'inscrire dans ce cadre. Il revient à l'État et à ses services déconcentrés au niveau local de veiller à la bonne information, à la coordination et au respect de la réglementation et de la stratégie nationale par l'ensemble des acteurs.



Réunion d'échange entre acteurs communaux, services déconcentrés et ONG du Sénégal et de Mauritanie.

## 1. Définir les stratégies et politiques nationales

Les politiques et stratégies nationales en matière d'assainissement traduisent une volonté politique en actions concrètes. Elles constituent un cadre de référence pour le partage des rôles entre les acteurs, l'élaboration des programmes d'investissement et la définition des activités opérationnelles à mener.

Une politique nationale fixe des objectifs chiffrés et des principes directeurs afin de structurer l'ensemble du secteur autour d'un programme réaliste.

La stratégie précise les modalités d'application de la politique nationale en définissant de manière détaillée les rôles et responsabilités des différents acteurs à chaque échelle et pour chaque domaine de compétences. Elle précise la gamme d'options techniques les plus adaptées, les mécanismes de financement pour les investissements, l'exploitation, le renforcement de capacités, les critères d'éligibilité ou encore la tarification. Enfin, elle fixe un plan d'action pour cibler, en fonction des échéances, les actions prioritaires, en particulier à court et moyen terme, et établir le budget de leur réalisation<sup>1</sup>.

## 2. Fixer un cadre réglementaire clair et précis

La réglementation nationale en matière d'assainissement fixe les niveaux de qualité minimum attendue de ces services, comme les normes de qualité du rejet des eaux usées dans l'environnement après traitement, ou encore les modalités et barèmes de sanction en cas de non-respect de ces normes.

<sup>1</sup> DÉSILLE D. *et al.*, *Élaborer une politique et des stratégies nationales pour l'assainissement*, 2011.



**Ces textes réglementaires doivent être clairs et précis et permettre de veiller à la qualité de service ainsi qu'à la préservation de la santé des populations et des milieux naturels. Ils doivent également rester réalistes afin d'être réellement applicables, en tenant compte des spécificités et contraintes des contextes locaux, et non pas être calqués sur des normes européennes très contraignantes et onéreuses, voire impossibles à respecter.**

La réglementation en matière d'assainissement est souvent regroupée au sein d'un Code de l'assainissement. Toutefois, il existe d'autres textes réglementaires, comme les codes de l'hygiène, de la santé, de l'eau, de l'environnement ou encore le Code des collectivités locales, qui peuvent contenir des éléments réglementaires ayant trait à l'assainissement des eaux usées.

### **3. Coordonner les interventions**

Le ou les ministère(s) compétent(s) doivent veiller à ce que tous les acteurs respectent la réglementation et alignent leurs actions en cohérence avec les politiques et stratégies nationales d'assainissement.

Cet alignement doit de plus faire l'objet d'une coordination au niveau déconcentré. Cela peut être l'un des objectifs poursuivi par un cadre local de concertation pour l'assainissement (voir le paragraphe VI.2).

### **4. Suivre, contrôler, prévenir et sanctionner**

Afin de veiller au respect des normes en vigueur et favoriser l'adoption des bonnes pratiques d'hygiène et d'utilisation du service d'assainissement, les services techniques du ministère compétent doivent pouvoir exercer un travail sur le terrain. Ces visites leur permettent de vérifier la qualité des services délivrés localement, de veiller au respect des normes (par exemple la qualité de rejet des eaux usées en sortie d'une station de traitement), de faire de la prévention en rappelant les bonnes pratiques d'hygiène et les usages à respecter, et enfin de sanctionner le non-respect des règles (branchements clandestins sur le réseau d'égouts, vidanges sauvages, rejets d'eaux usées sur la voie publique, etc.).

Ce travail peut être effectué en lien avec les services municipaux (police municipale et/ou inspecteurs du domaine public), si cette fonction existe localement.

## V. LES AUTRES ACTEURS

Si les exploitants assurent le fonctionnement d'un service d'assainissement en continu, sur le moyen ou le long terme, d'autres acteurs, en général privés, interviennent à différentes étapes (études, travaux) pour le développement d'un service de qualité, comme le résume la figure n° 2. Les étapes de mise en place ou de développement d'un service sont détaillées dans le [chapitre 4](#).

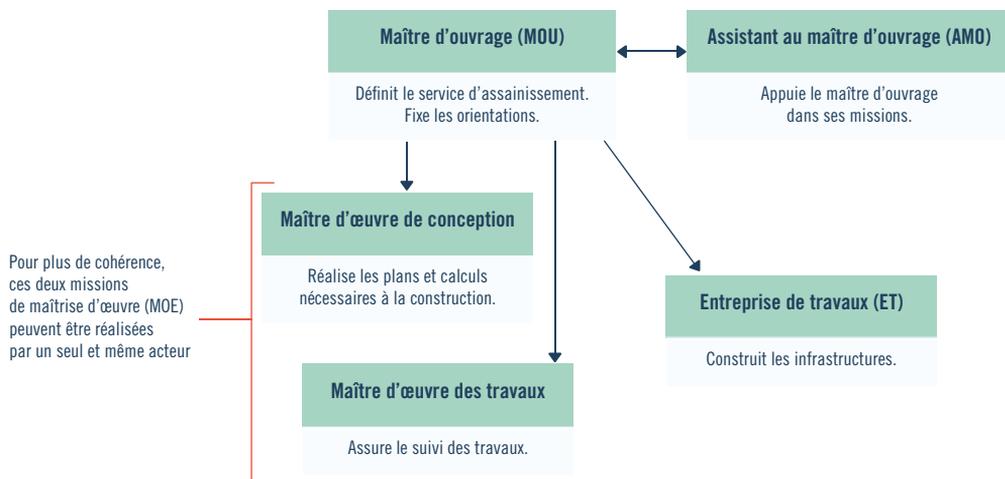


FIGURE N° 2

**Les acteurs de la mise en place ou du développement d'un service d'assainissement et leurs interactions**

### 1. Conception des infrastructures

Le maître d'œuvre est la personne ou l'entité choisie par le maître d'ouvrage pour réaliser un ouvrage ou un projet dans des conditions de délais, de qualité et de coûts fixés par ce dernier, conformément à un contrat<sup>2</sup>.

La maîtrise d'œuvre **de conception** est le plus souvent assurée par un bureau d'études privé qui réalise les plans et calculs indispensables à l'édification des futurs ouvrages (réseau d'égouts, station de traitement des eaux usées ou des boues de vidange, etc.). Pour cela, le maître d'œuvre de conception travaille sur la base des orientations fixées par le maître d'ouvrage.

Parfois, lorsqu'il dispose des compétences nécessaires, le maître d'ouvrage peut procéder à la conception en interne, en particulier pour des infrastructures simples comme des toilettes publiques.

<sup>2</sup> Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Maîtrise\\_d'œuvre](https://fr.wikipedia.org/wiki/Maîtrise_d'œuvre) (consulté le 30/09/2016).

Un autre bureau d'études peut être sollicité par le maître d'ouvrage afin de l'aider à choisir, en amont de la conception, les grandes options techniques, pour définir un cahier des charges précis des études ou encore l'appuyer dans son choix des entreprises prestataires de travaux : il joue alors un rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage (ou assistant au maître d'ouvrage).

## 2. Construction des infrastructures

En fonction des types d'installations, de leur taille et de leur complexité, plusieurs acteurs peuvent être impliqués dans la réalisation d'infrastructures.

La construction de toilettes et d'autres installations domestiques (fosses) est parfois réalisée par le ménage (auto-construction), ce qui est rarement un gage de qualité. Les maçons locaux, en particulier s'ils ont été formés aux techniques de construction des installations sanitaires, sont plus à même de proposer une offre répondant à des critères de qualité technique.

La construction de réseaux d'égouts, de stations de pompage et de petites stations de traitement des eaux usées, peut être réalisée par des entreprises locales ou internationales spécialisées en travaux publics et hydrauliques.

Pour les infrastructures plus complexes, comme les stations de traitement des eaux usées à boues activées ou les grands réseaux d'eaux usées, il est généralement fait appel à l'expertise de sociétés internationales spécialisées.



GRET-BORDA

Construction d'un réseau d'égouts et d'une station de traitement des eaux usées à Trapeang Sab (Cambodge).

## 3. Suivre la réalisation des infrastructures

La maîtrise d'œuvre de travaux consiste à :

- accompagner et suivre la réalisation des travaux afin de respecter au plus près les documents de conception ;
- appuyer l'entreprise en charge de la réalisation des infrastructures dans la recherche de solutions adaptées aux imprévus.

Le maître d'œuvre assure ici l'interface entre le maître d'ouvrage, qu'il représente sur le chantier, et la ou les entreprise(s) de travaux. Le plus souvent, cette fonction est assurée par une entreprise spécialisée appelée « bureau de contrôle ». Ce peut être la même entreprise que celle ayant déjà réalisé les études, assurant dès lors la cohérence et la continuité de la démarche technique mise en œuvre durant les travaux.

S'il dispose en interne de compétences techniques de bon niveau, le maître d'ouvrage peut parfois assurer lui-même la fonction de maîtrise d'œuvre de travaux.

## 4. Conseiller les acteurs

Le secteur du conseil en matière d'assainissement s'est beaucoup développé ces dernières années. Il s'agit d'appuyer les autorités publiques (l'État et ses agences, ainsi que les collectivités locales), les opérateurs de service, les ONG et les bailleurs de fonds de l'aide au développement dans :

- la réalisation d'études diagnostiques (socio-économiques, institutionnelles et financières) ;
- la planification ainsi que la définition de modèles financiers et de cadres juridiques ;
- l'élaboration de normes et de politiques publiques ;
- l'optimisation de la qualité et de la performance des services ;
- la conception de stratégies de sensibilisation et de marketing.

Ces métiers peuvent être pratiqués par des consultants (individuels ou regroupés au sein de bureaux d'études locaux ou internationaux) ou encore par des ONG (locales ou internationales).

# VI. PRENDRE EN COMPTE LES ACTEURS POUR AMÉLIORER LES SERVICES

## 1. Analyser le fonctionnement, le positionnement et les contraintes des acteurs

Avant de lancer une démarche d'amélioration d'un service d'assainissement, il est fondamental de se doter au préalable d'une vision claire des rôles des différents acteurs et de leur capacité à pouvoir assumer les nouvelles tâches qui pourraient leur être confiées.

Pour ce faire, il sera utile de conduire des diagnostics organisationnels de chaque acteur pour pouvoir comprendre son fonctionnement, ses contraintes et ses représentations. Cela permettra de lui confier un rôle adapté à ses capacités et attentes, en accord avec

la stratégie et la réglementation nationale, et de lui apporter un appui-conseil et des moyens supplémentaires adéquats en vue d'améliorer ses performances. À ce sujet, voir le paragraphe III.2 du [chapitre 6B](#).

De la même façon, il est important d'analyser les relations entre acteurs afin d'identifier les intérêts cachés et les jeux d'influence : par exemple, si le maire d'une grande ville est membre d'un parti politique de l'opposition, les services de l'État pourraient être réticents à l'idée de collaborer avec lui. Les organisations d'habitants issues des quartiers, si elles constituent des acteurs incontournables à associer à l'ensemble des choix du service, ne sont pas non plus des acteurs neutres. Il s'agira de comprendre leurs motivations, leurs intérêts et les contraintes auxquelles ils font face.

Pour plus de détails, le livre *Faecal Sludge Management* propose (en anglais) une méthodologie approfondie pour conduire un diagnostic sur les acteurs locaux de l'assainissement<sup>3</sup>.

## 2. Mettre en place et animer un cadre local de concertation

Quelle que soit la répartition des rôles, il est important de réunir régulièrement les acteurs concernés pour :

- harmoniser les interventions et travailler sur des thèmes d'intérêt commun ;
- partager les expériences ainsi que les savoir-faire ;
- débattre des orientations stratégiques de la planification locale de l'assainissement (zones et projets prioritaires, répartition des rôles au niveau local, tarifs, etc.) ;
- évaluer la progression du développement du service et cerner les défis qui restent à relever ;
- étudier les mesures à prendre pour surmonter ces obstacles et atteindre les objectifs fixés ;
- effectuer un bilan de la qualité des services fournis et, lorsque cela est nécessaire, discuter d'une révision des choix techniques, des modalités de fonctionnement et de la répartition des rôles, voire des contrats et des engagements institutionnels. On peut également envisager des mesures de contrôle et de renforcement de capacités, et renforcer les actions de sensibilisation ou de marketing.

La constitution d'un cadre de concertation local pour l'assainissement peut aider à atteindre tout ou une partie de ces objectifs.

Ce cadre peut être créé et animé par une autorité publique comme, en fonction du contexte, l'autorité municipale ou un service déconcentré de l'État (service régional de l'hydraulique et de l'assainissement, voire le préfet lui-même).

---

<sup>3</sup> REYMOND P., "Stakeholder analysis" in STRANDE L. *et al.*, 2014, p. 319-340.



Réunion du cadre de concertation des acteurs de l'assainissement de Saint-Louis (Sénégal).

## 2.1 Étapes pour la mise en place d'un cadre de concertation local

Dans un premier temps, il faut définir les objectifs du cadre de concertation et ses règles de fonctionnement, qui peuvent être formalisés par un arrêté municipal ou préfectoral.

Le cadre de concertation n'est pas un simple organe d'information : il doit permettre l'expression des différents points de vue et attentes dans le respect des opinions et des règles élémentaires de courtoisie. Les thématiques abordées sont fixées par un ordre du jour. Les réunions font l'objet de comptes rendus dont les décisions doivent être suivies par l'autorité organisatrice – qui décide de les rendre ou non opératoires. Les membres du cadre de concertation peuvent proposer des sujets pour les prochaines réunions. La composition du cadre de concertation doit favoriser la représentativité et l'expression de la diversité des acteurs : services de l'État, collectivité(s) locale(s), citoyens-usagers, opérateurs de service (formels et informels), société civile, etc.

La réunion de lancement du cadre de concertation permet de l'installer solennellement, de présenter ses objectifs, règles et modalités de fonctionnement et, éventuellement, d'y apporter quelques améliorations sur proposition de ses membres.

On peut ensuite alterner par exemple une réunion avec un ordre du jour précis, comme la présentation d'un nouveau projet important pour l'assainissement sur le territoire, avec des réunions à l'ordre du jour plus large : « Actualisation de la stratégie assainissement municipale », ou « État des lieux du service d'assainissement dans la ville ». Il est également possible, et même pertinent, d'alterner au sein d'un même ordre du jour une question d'actualité avec un deuxième sujet d'ordre plus stratégique. Les discussions sur le suivi des services peuvent se fonder sur les indicateurs chiffrés issus du suivi-contrôle du service (voir [chapitre 5C](#)).

L'enjeu majeur d'un cadre de concertation est de réussir à la faire vivre régulièrement. Pour rester en prise avec l'actualité et avoir une incidence réelle sur les activités en cours sur le territoire en matière d'assainissement, la fréquence des réunions doit être au moins semestrielle.

Les comptes rendus doivent être diffusés au plus tard une semaine après chaque réunion afin de s'assurer que tous en aient connaissance. Ils doivent être transmis aux parties prenantes et affichés en mairie et dans les administrations locales, de même que sur leur site Internet (si elles en ont).

Enfin, on peut attribuer des moyens raisonnables au fonctionnement du cadre de concertation : frais de reprographie et de diffusion des ordres du jour et comptes rendus, rafraîchissements pour les invités, prise en charge des frais de transport pour les membres les plus défavorisés, etc.

## ÉTUDE DE CAS

### **Le cadre de concertation pour l'assainissement dans la ville de Saint-Louis, Sénégal**

Mis en place depuis 2013 par un arrêté municipal, le cadre de concertation pour l'assainissement de la ville de Saint-Louis (environ 200 000 habitants) a pour objectif de « participer à la réalisation d'un diagnostic institutionnel participatif du secteur de l'assainissement, assurer une meilleure information des populations sur les questions d'assainissement, participer au suivi des réalisations au plan social et technique, élaborer des propositions destinées à l'autorité municipale en matière d'assainissement, favoriser la constitution d'une base de données sur l'assainissement, permettre de mieux articuler les actions des différents acteurs entre elles et partager les enseignements des différents projets ».

Les échanges lors des réunions du cadre de concertation ont permis d'informer les représentants des conseils de quartier de l'avancement des différents projets en matière d'assainissement prévus pour les prochaines années par l'Office national de l'assainissement du Sénégal (Onas) et la ville de Saint-Louis, et de recueillir leurs avis et attentes.

Ils ont également permis à la commune et à l'Onas d'échanger sur des problématiques connexes à l'assainissement des eaux usées, comme le lien entre la gestion des déchets et des eaux pluviales et le fonctionnement des réseaux d'égouts. Suite à quoi, des campagnes de sensibilisation auprès des populations ont été prévues conjointement.

Le Gret, dans le cadre de ses fonctions d'assistant à la maîtrise d'ouvrage auprès de la commune de Saint-Louis, a apporté un appui à la rédaction des termes de référence du cadre de concertation ainsi qu'à la préparation des réunions lors des trois premières années de fonctionnement.

## POINTS À RETENIR

- L'ambiguïté dans la répartition des rôles est toujours source d'une confusion susceptible de constituer un frein à la qualité et à la durabilité d'un service. Il est important d'établir une répartition claire et précise des rôles et responsabilités de chaque partie prenante à travers un cadre institutionnel et réglementaire viable et appliqué. De plus, pour une meilleure responsabilisation des acteurs, il est primordial de formaliser les relations opérationnelles à travers des contrats assortis d'indicateurs de performance réalistes et pertinents.
- Cette répartition doit prendre en compte les capacités réelles de chaque acteur, qui doivent être évaluées avec réalisme. Toutefois, fixer la répartition des rôles ne veut pas dire la « figer », et elle doit pouvoir évoluer dans le temps afin de s'adapter aux évolutions du service.
- Dans une démarche d'amélioration continue de la couverture, de la qualité et de la performance du service, il faut coordonner et harmoniser de manière constante l'action des différents acteurs, tout en prenant en compte leurs attentes, demandes et besoins. La mise en place d'un cadre de concertation local de l'assainissement peut permettre d'assurer cet échange régulier entre les différents acteurs de la gestion des eaux usées sur un territoire.
- Enfin, le facteur humain détermine en grande partie les progrès d'un service d'assainissement. Il est nécessaire de renforcer régulièrement les capacités des différents acteurs en consacrant du temps et des moyens à l'échange et à la formation.



### POUR ALLER PLUS LOIN

DÉSILLE D., LE JALLÉ C., VALFREY-VISSER B., *Élaborer une politique et des stratégies nationales pour l'assainissement : des repères pour l'action*, Paris, pS-Eau, 2011.

LE JALLÉ C., BAEHREL C., NGNIKAM E., DÉLILLE D., ILY J.-M., *Élaborer une stratégie municipale concertée pour l'eau et l'assainissement dans les villes secondaires africaines*, pS-Eau/PDM, 2012, Guide méthodologique n° 1.

ROGER G., *Analyser la demande des usagers – et futurs usagers – des services d'eau et d'assainissement dans les villes africaines*, PDM/pS-Eau, 2011, Guide méthodologique n° 3.

STRANDE L., RONTELTAP M., BRDJANOVIC D. (eds), *Faecal Sludge Management: Systems Approach for Implementation and Operation*, London, IWA Publishing, 2014.

WSP Sanitation Global Practice Team, *The Political Economy of Sanitation: How can we increase investment and improve service for the poor? Operational experiences from case studies in Brazil, India, Indonesia, and Senegal*, World Bank/WSP, 2011, Water and Sanitation Program: technical paper.